



# REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

vol. 3 | n. 1 | janeiro/abril 2016 | ISSN 2359-5639 | Periodicidade quadrimestral  
Curitiba | Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR | [www.ninc.com.br](http://www.ninc.com.br)



## Los derechos humanos en México: un reto impostergable\*

### *Human rights in Mexico: an undelayable challenge*

**RODRIGO SALAZAR MUÑOZ\*\***

Universidad La Salle (México)  
rodrigo.rrodros@gmail.com

**Recibido/Received:** 05.11.2015 / November 05<sup>th</sup>, 2015  
**Aprovado/Approved:** 19.12.2015 / December 19<sup>th</sup>, 2015

#### Resumen

El documento contiene un análisis crítico sobre la realidad contemporánea de México, en la tutela de derechos humanos. Se sostiene que existe una crisis de derechos humanos en el país, al margen del régimen jurídico vigente. Para demostrar la hipótesis, se exponen las bondades del ordenamiento mexicano, explicando los principales aspectos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y analizando los distintos mecanismos de tutela que operan (o que deberían operar) en el país. La crítica central se realiza contrastando el régimen jurídico con la realidad que le subyace. Finalmente, se afirma que el reto en la tutela de los derechos humanos va más allá de lo jurídico, para ubicarse en el plano de lo político y lo sociológico, pues se sostiene que la crisis no se resolverá modificando el régimen jurídico vigente, sino aplicándolo.

**Palabras-clave:** derechos humanos; derechos fundamentales; México; control constitucional; sistema interamericano de derechos humanos.

#### Abstract

*This essay contains a critical analysis of Mexican reality regarding the protection of human rights. The main thesis holds the existence of a human rights crisis in spite of the protection offered by the valid legal framework. In order to demonstrate the hypothesis, first it will be exposed the virtues of the Mexican legal framework, explaining the main aspects of the latest human rights constitutional amendment and analyzing the different mechanisms of protection that operate (or should operate) in the country. Afterwards, the main critique will be done contrasting that legal framework with its actual operation. Finally, I will suggest that the way to protect human rights goes beyond the legal area, reaching the fields of Politics and Sociology, because the solution to surpass this crisis is not in the change of the legal order, but in its application.*

**Keywords:** human rights; fundamental rights; Mexico; judicial review: inter-american human rights system.

Como citar esse artigo/How to cite this article: SALAZAR MUÑOZ, Rodrigo. Los derechos humanos en México: un reto impostergable. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 145-168, jan./abr. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i1.45113>.

\* Artículo soporte para la conferencia dictada en la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos – ULASALLE, en San José, Costa Rica, el 8 de octubre de 2015.

\*\* Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, Campus Ciudad de México (Ciudad de México, México), donde también ha sido Jefe de la Carrera de Derecho. Candidato a Doctor en Derecho, Maestro en Ciencias Jurídicas, Maestro en Derecho Administrativo y Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, donde también es Catedrático. Catedrático de la Universidad ORT México. Especialista en Comercio Exterior por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la Barra Mexicana Colegio de Abogados y del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

## SUMARIO

**1.** Nota introductoria; **2.** La reforma constitucional en materia de derechos humanos; **3.** Los mecanismos de defensa de los derechos humanos; **3.1.** Mecanismos de tutela relacionados con el control constitucional; **3.1.1.** Control concentrado; **3.1.2.** Control por determinación constitucional específica; **3.1.3.** Control constitucional difuso; **3.1.4.** Control por interpretación conforme al principio pro persona; **3.2.** Mecanismos de tutela relacionados con el Sistema Interamericano de tutela de Derechos Humanos; **3.2.1.** Informes y recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; **3.2.2.** Consultas y fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; **3.2.3.** Control difuso de convencionalidad realizado en sede interna; **3.3.** Mecanismos a cargo de organismos públicos de protección de derechos humanos; **3.3.1.** Recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; **3.3.2.** Recomendaciones realizadas por las comisiones locales de tutela de derechos humanos; **4.** La realidad, detrás del régimen jurídico; **4.1.** Algunas cifras: año 2014; **4.2.** Las observaciones preliminares de la visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; **4.3.** La postura del gobierno ante las observaciones preliminares de la Comisión; **4.4.** La visita a México, realizada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; **5.** A manera de conclusión: el reto impostergable de los derechos humanos en México; **6.** Referencias.

### 1. NOTA INTRODUCTORIA

*“Para un país que no se encuentra en medio de un conflicto, las cifras calculadas son, simplemente, impactantes: 151,233 personas asesinadas entre diciembre de 2006 y agosto de 2015, incluyendo miles de migrantes en tránsito. Desde 2007, hay al menos 26,000 personas cuyo paradero se desconoce, muchas posiblemente como resultado de desapariciones forzadas. Miles de mujeres y niñas son abusadas sexualmente o se convierten en víctimas de feminicidio. Y prácticamente nadie ha sido condenado por dichos crímenes.”<sup>1</sup>*

**Zeid Ra’ad Hussein**

El presente estudio se presenta en un momento crítico para México. Como mexicano, resulta sumamente complicado hablar de los retos de los derechos humanos, en un momento en el que nuestro país ha sido protagonista de un sinnúmero de casos de violaciones a la dignidad humana, llamando la atención de la opinión pública nacional e internacional.

Asuntos como la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, la masacre de civiles en Tlatlaya por parte del ejército, la persecución y asesinatos a periodistas, o

<sup>1</sup> Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, con motivo de su visita a México en octubre de 2015. Visible en: [http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265) recuperada el 15 de octubre de 2015.

las matanzas grupales realizadas por los narcotraficantes, son tan sólo algunos casos que ejemplifican la realidad mexicana: la crisis de los derechos humanos.

A lo largo de este artículo, expondremos algunas peculiaridades de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, y su impacto en el ordenamiento jurídico mexicano. También mostraremos la gran gama de mecanismos e instituciones de tutela de derechos humanos que existen –en el ámbito jurídico- y que “operan” o deberían operar en México.

Sería absurdo para un análisis de éste tipo, limitarnos a abordar el régimen jurídico, sin contrastarlo con la realidad. Por tal motivo, también expondremos algunas estadísticas oficiales y algunos casos paradigmáticos de violaciones a los derechos humanos en México, para mostrar su verdadera situación y los retos que enfrenta en esa materia.

## 2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

México había quedado rezagado del avance que habían tenido tanto los países europeos, como los latinoamericanos que pertenecen al Sistema Interamericano, en la tutela de los derechos humanos. Ello atendió, entre otras causas, a los diversos criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación, dictados entre los años 1988 y 2010<sup>2</sup>, que sirvieron de base para construir un sistema jurídico legalista, regido por un control constitucional concentrado, en el que todos los operadores jurídicos tenían la ineludible obligación de aplicar la Ley, aunque ésta violentara claramente derechos humanos. La invalidación de la Ley violatoria de derechos humanos se sujetaba a la posterior revisión de su constitucionalidad, por parte de los órganos del Poder Judicial de la Federación, para aquellas personas que podían costear el juicio de amparo.

En el año 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado Mexicano a tutelar y garantizar los derechos humanos de las personas, y a que todos los órganos jurisdiccionales del país ejecuten el control difuso de convencionalidad *ex officio*<sup>3</sup>, entre otras tantas condenas realizadas en el Caso Radilla.

La sentencia del Caso Radilla fue analizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente de la consulta varios 912/2010. El fallo a la consulta marca una serie de cambios paradigmáticos en el sistema jurídico mexicano,

<sup>2</sup> Como la Jurisprudencia 74/1999, expedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro establece “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”. Tesis P./J., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 5.

<sup>3</sup> Cfr. “Sentencia de la ColDH de 23 de noviembre de 2009, en el caso Radilla Pacheco VS Estados Unidos Mexicanos”, en COSSÍO DÍAZ, José R; MEJÍA GARZA, Raúl; ROJAS ZAMUDIO, Laura P. **El caso radilla estudios y documentos**. Ciudad de México: Porrúa, 2012. p. 354.

pues pone fin a los criterios jurisprudenciales relacionados con el control constitucional concentrado, al resolver que en México no sólo debe aplicarse el control difuso de convencionalidad *ex officio*, sino que éste debía ser congruente con el sistema de control constitucional mexicano; reinstaurando con ello, la vigencia y aplicación del control constitucional difuso (a la usanza norteamericana<sup>4</sup>), junto con el control concentrado y con los controles realizados por determinación constitucional específica y por interpretación conforme al principio *pro persona*.

Lo anterior marca la consolidación del modelo mixto de control constitucional que rige en México, del que participan todas las autoridades, sin importar el nivel de gobierno al que pertenezcan o el tipo de funciones que realicen. El nuevo modelo pretende garantizar que en todo acto de autoridad prevalezca la tutela por los derechos humanos y el respeto por el ordenamiento fundamental<sup>5</sup>.

El cambio de modelo se debe, entre otras cosas, a la reforma constitucional del año 2011 en materia de derechos humanos. Gracias a la reforma, se modificó el Capítulo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cambiando la base conceptual que prevalecía sobre las garantías individuales, que eran otorgadas por el Estado, para dar paso a la base de los derechos humanos, que son preexistentes al derecho positivo e inherentes a la persona<sup>6</sup>.

De la misma manera, a consecuencia de la reforma, todas las normas que reconocen derechos humanos deben interpretarse a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales de la materia, otorgando el mayor beneficio del interesado, mediante la interpretación conforme al principio *pro personae*<sup>7</sup>.

Además, la reforma trajo como consecuencia la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, poderes, etc.) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en toda actuación, al ordenar que:

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*<sup>8</sup>

<sup>4</sup> El actual artículo 133 constitucional es una copia del 126 de la Constitución de 1857. Ambos son una transcripción del artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos de América, disposición en la que se establece la obligación de todos los jueces locales a preferir la Constitución Federal sobre las normas locales que la contravengan. Cfr. Art. 133. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>5</sup> Cfr. "Resolución del expediente varios 912/2010". En: Cossío Díaz, José R., *et. al., op. cit.*, pp. 876-880.

<sup>6</sup> Cfr. Art. 1o. *Ídem*.

<sup>7</sup> El principio *pro personae* supone que cuando existen distintas interpretaciones posibles respecto de una situación jurídica concreta, se deberá elegir aquella que ofrezca una protección más amplia para el titular de los derechos humanos. Cfr. *Ídem*.

<sup>8</sup> *Ídem*.

Recientemente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el artículo primero constitucional en la contradicción de tesis 293/2011. Al efecto, consideró que los derechos humanos reconocidos en fuente constitucional o internacional tienen la misma eficacia normativa.

En la sesión en la que se resolvió la contradicción de tesis antes mencionada, la Ministro Sánchez Cordero afirmó que comparte “[...] *la existencia –llamémosle– de un bloque de derechos o pluralismo constitucional o masa de derechos humanos en los que se integran en el mismo rango la Norma Suprema y los provenientes de fuente internacional [...]*”<sup>9</sup>.

En la contradicción de tesis, el Pleno interpretó el alcance del artículo primero constitucional en la Jurisprudencia cuyo rubro establece:

*DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL “PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”*<sup>10</sup>

- En dicho criterio, el Pleno resolvió que:
- Los derechos fundamentales constituyen el parámetro de regularidad normativa de toda interpretación constitucional, con independencia del ordenamiento en el que se encuentren reconocidos.

<sup>9</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 3 de septiembre de 2013”, México, pp. 5 y 6, 1º de agosto de 2014, [https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/03092013PO.pdf](https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/03092013PO.pdf) recuperado el 15 de junio de 2014.

<sup>10</sup> Cfr. “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL “PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encubramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.” *Semanario Judicial de la Federación*, 10ª Época, Pleno, viernes 25 de abril de 2014, tesis P/J. 20/2014.

- La Constitución y los tratados internacionales no se relacionan en términos jerárquicos.
- En México no existe el bloque de constitucionalidad, pues la Constitución Federal se impone como norma suprema del sistema jurídico. Por ello, las otras normas, incluyendo a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, deben ajustarse al ordenamiento constitucional.
- En toda interpretación relacionada con derechos humanos deben prevalecer y se deben respetar los límites que la Constitución establece para su ejercicio, frente a la mayor amplitud o protección que pueda ofrecer algún tratado internacional de la materia.

### 3. LOS MECANISMOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Tradicionalmente, la doctrina mexicana ha agrupado los mecanismos de defensa de los derechos humanos en mecanismos de protección jurisdiccional y de protección no jurisdiccional. La primera “[...] *está a cargo del Poder Judicial, en la clásica división de poderes: los jueces ‘se han considerado como los guardianes naturales de los derechos del hombre’*”<sup>11</sup>; mientras que la segunda refiere a la protección realizada por:

*[...] los organismos de protección de derechos humanos, con fundamento en el apartado B del artículo 102 constitucional. A través de quejas, sin formalismos jurídicos, en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. No pueden conocer de asuntos en materia electoral ni jurisdiccional. Sus decisiones no son vinculantes. La presentación de quejas no afecta al ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes. Tiene a su cargo la promoción de los derechos humanos.*<sup>12</sup>

Sostenemos que la anterior clasificación resulta insuficiente para la nueva gama de mecanismos de tutela de los derechos humanos en México, pues deja fuera a otros medios de defensa, como el aplicado al realizar la interpretación conforme al principio pro persona o al ejercer el control difuso, por mencionar algunos.

Por lo anterior es que nos vemos en la necesidad de alejarnos de la clasificación tradicional y de proponer una nueva categorización de los mecanismos de tutela de derechos humanos que operan en México, atendiendo a tres criterios: los relacionados con el control constitucional, los relacionados con el Sistema Interamericano de tutela

<sup>11</sup> CASTAÑEDA, Mireya. **La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México**. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011. p. 21.

<sup>12</sup> CASTAÑEDA, Mireya. **La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México**. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011. p.24.

de derechos humanos y los relacionados con los organismos estatales de tutela de derechos humanos.

### 3.1. Mecanismos de tutela relacionados con el control constitucional

El control constitucional no sólo sirve para garantizar el principio de supremacía constitucional, sino que también funge como un mecanismo de tutela de los derechos humanos reconocidos en la norma suprema. Ello atiende a que en la Constitución no sólo se recogen normas programáticas u orgánicas, sino que también se contienen otras normas que reconocen e institucionalizan derechos humanos.

El modelo mexicano de control constitucional ha variado a lo largo de la historia del México independiente. Dicho cambio ha dependido, como ya se mencionó, de los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación.

En la resolución a la consulta varios 912/2010, el Pleno reconoció de manera expresa que la Constitución mexicana está protegida por cuatro tipos de control constitucional<sup>13</sup>: control concentrado o directo, control por determinación constitucional específica, control difuso y control por interpretación conforme al principio pro persona. De los cuatro tipos se desprenden algunos subtipos, mismos que expondremos a continuación:

#### 3.1.1. Control concentrado

El control concentrado o directo es realizado por los tribunales de amparo del Poder Judicial de la Federación, mediante los siguientes mecanismos: controversias constitucionales<sup>14</sup>, acciones de inconstitucionalidad<sup>15</sup>, amparo indirecto (del que puede emanar una declaratoria general de inconstitucionalidad<sup>16</sup>) y amparo directo. Con excepción de los juicios de amparo, las resoluciones de los mecanismos de control

<sup>13</sup> Cfr. "Resolución del Expediente Varios 912/2010". En: Cossío Díaz, José R., et. al., *óp. cit.* pp. 876-880.

<sup>14</sup> "De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal [...] la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos" Art. 105, F. I, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>15</sup> "De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos." Art. 105, F. II, *Ídem*.

<sup>16</sup> "Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria." Art. 107, F. II, *Ídem*.

restantes tienen efectos erga omnes, siempre que sean aprobados por ocho de los once ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El juicio de amparo es el mecanismo de tutela de los derechos humanos más importante de México. Gracias al amparo, cualquier persona que aduzca tener un interés jurídico o legítimo puede acudir ante los órganos del Poder Judicial de la Federación para combatir los actos de autoridad que violenten derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de la materia; y, en caso de ser procedente, otorga la protección de la justicia de la unión, declarando la irregularidad del acto, provocando su invalidez, restituyendo a la persona afectada en el goce del derecho humano que le fue violentado, y garantizando la no repetición del acto<sup>17</sup>.

Al control concentrado también se le denomina directo, debido a que la Constitución mexicana otorga una competencia específica de control constitucional a los órganos del Poder Judicial de la Federación, y a que se ejerce en procesos cuya Litis principal versa sobre la constitucionalidad de normas secundarias, sean generales o individualizadas.

Finalmente, precisaremos que los mecanismos de control constitucional concentrado tienen por objeto la invalidación (con efectos erga omnes o con inter partes, dependiendo del mecanismo de control de que se trate) de las normas que violenten los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

### 3.1.2. *Control por determinación constitucional específica*

El control por determinación constitucional específica es realizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No forma parte del control concentrado o directo, ya que se ejecuta en procesos cuya Litis principal no versa sobre la constitucionalidad de una norma, aunado a que dicho tribunal no tiene competencia para invalidar normas inconstitucionales.

Se denomina control por determinación constitucional específica, debido a que la Constitución mexicana faculta expresamente al Tribunal Electoral para ejercer el control constitucional, mediante la inaplicación de la norma que violente derechos humanos, en un caso concreto<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. Art. 107, F.I. Ídem. Véase SALAZAR MUÑOZ, Rodrigo. Algunas Consideraciones sobre la Declaratoria General de Inconstitucionalidad. **Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad la Salle**, Ciudad de México, vol. 11, n. 22, p. 97-116, ene. 2014.

<sup>18</sup> "Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación." Art. 99, párrafo 6º, Ídem.

### 3.1.3. Control constitucional difuso

El artículo 133 constitucional regula lo concerniente a la ejecución del control constitucional difuso en México. La disposición otorga competencia a los jueces locales para que ajusten sus fallos a lo dispuesto por la Constitución, dejando fuera del ámbito de aplicación a los otros órganos jurisdiccionales del Estado mexicano.

En relación al control difuso, en la resolución al expediente varios 912/2010, el Pleno amplió el ámbito de aplicación del control constitucional difuso a todos los órganos del Estado mexicano que ejerzan funciones materialmente jurisdiccionales, cuando no realicen función de control concentrado ni por determinación constitucional específica.

En el ámbito federal, el control difuso es realizado por los Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios de Proceso Federal del Poder Judicial de la Federación, en los procesos cuya Litis principal no verse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o de normas; es decir, en procesos ordinarios. También se ejecuta por órganos jurisdiccionales administrativos que no forman parte del Poder Judicial Federal, como es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy denominado Tribunal de Justicia Administrativa), y por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por lo que hace al ámbito local, el control difuso se realiza por los jueces locales, tribunales administrativos locales y juzgados o tribunales electorales locales.

Se denomina difuso porque la competencia de control constitucional se reparte entre el universo de órganos jurisdiccionales del Estado mexicano que no realizan funciones de control concentrado o por determinación constitucional específica. En México, el control se realiza con base en la interpretación conforme al principio *pro persona*, en tres pasos<sup>19</sup>.

El primer paso consiste en realizar una interpretación conforme en sentido amplio, en la que los órganos jurisdiccionales interpreten el ordenamiento jurídico a la luz de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo a la persona con la protección más amplia.

El segundo paso parte de la constitucionalidad de la ley aplicable, siempre que existan distintas interpretaciones jurídicamente válidas. En cuyo caso, se realiza la interpretación conforme al principio *pro persona* en sentido estricto, que consiste en preferir la interpretación que provoque la mayor protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

El tercer paso consiste en la inaplicación de la norma secundaria, siempre que exista imposibilidad de llevar a cabo los dos pasos anteriores, al ser incompatible con los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales.

<sup>19</sup> Cfr. "Resolución del Expediente Varios 912/2010". En Cossío Díaz, José R. *et. al.*, *óp. cit.* pp. 876-880.

### 3.1.4. Control por interpretación conforme al principio pro persona

El control por interpretación más favorable es ejecutado por el resto de las autoridades del país, entre las que se encuentran las administrativas, en cumplimiento al principio pro persona reconocido en el artículo 1º constitucional<sup>20</sup>.

Respecto del referido control, el Pleno se opuso en el fallo al expediente varios 912/2010 a que las autoridades administrativas inapliquen las normas inconstitucionales. Pese a ello, el Pleno sí les reconoció facultades para realizar la interpretación conforme al principio pro persona de las normas que aplican, en sentido amplio y en sentido estricto.

Consideramos que lo anterior violenta derechos humanos, ya que las autoridades quedan imposibilitadas para dejar de observar la Ley que violente o vulnere de manera clara y evidente tales derechos.

## 3.2. Mecanismos de tutela relacionados con el Sistema Interamericano de tutela de Derechos Humanos

En el año 1969, los miembros de la Organización de Estados Americanos redactaron, en San José de Costa Rica, uno de los documentos más importantes que se han expedido en materia de tutela de derechos humanos del Continente Americano: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor el 18 de julio de 1978<sup>21</sup>.

La Convención, que es obligatoria para todos los Estados que la han ratificado (México desde el año 1981<sup>22</sup>) contiene un catálogo de derechos humanos y una serie de mecanismos encaminados a tutelarlos. Su texto crea a dos órganos de tutela de derechos humanos, de suma importancia para la región<sup>23</sup>: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A continuación describiremos los mecanismos de tutela de derechos humanos que se relacionan con el Sistema Interamericano:

<sup>20</sup> En la reforma de Derechos Humanos de 2011, se incluyó la figura de la interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales y al efecto establece que todas las normas que reconozcan derechos humanos (del rango jerárquico que sean) se deberán interpretar y aplicar mediante el principio *pro personae*, es decir, a la luz de los dos ordenamientos, con el mayor beneficio a la persona, *Cfr.* Art. 1, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>21</sup> *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

<sup>22</sup> [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm) recuperado el 14 de septiembre de 2015.

<sup>23</sup> Art. 33. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

### 3.2.1. *Informes y recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*<sup>24</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene la función de “[...] promover la observancia y la defensa de los derechos humanos [...]”<sup>25</sup>. Para lograrlo, tiene competencia para formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros, para que “[...] adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos”<sup>26</sup>.

La Comisión Interamericana actúa con base en las peticiones, denuncias y quejas que le son presentadas por cualquier persona o entidad no gubernamental, que sea legítimamente reconocida en algún Estado miembro, analizando los hechos o acontecimientos que se estiman violatorios de los derechos humanos reconocidos en la Convención y en otros tratados internacionales de la materia.

Para que la petición sea admitida es necesario que previamente se hayan agotado todos los recursos internos que sirvan para salvaguardar los derechos humanos violentados, debiendo presentar la solicitud en un plazo de seis meses, contados a partir de la última resolución definitiva; siempre que el asunto no se encuentre sub judice ante otro organismo internacional.

La Comisión Interamericana está facultada para, una vez realizada la investigación correspondiente, emitir recomendaciones a un Estado miembro sobre las violaciones cometidas a los derechos humanos de las personas, otorgándole un plazo para adoptarlas. Una vez transcurrido el plazo para cumplir las recomendaciones, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado en cuestión ha tomado, o no, las medidas adecuadas de tutela de derechos humanos, y si publica o no un informe.

Resulta conveniente precisar que la Comisión Interamericana tiene competencia para someter casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que los informes, conclusiones y recomendaciones que emite poseen un notorio valor moral y jurídico.

### 3.2.2. *Consultas y fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

De acuerdo a su estatuto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos realiza dos principales funciones: una jurisdiccional y una consultiva.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Cfr. Capítulo VII. *Ídem*.

<sup>25</sup> Art. 41, *Ídem*.

<sup>26</sup> *Ídem*.

<sup>27</sup> Art. 2. *Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

La competencia consultiva de la Corte Interamericana consiste en<sup>28</sup> resolver las solicitudes planteadas por los Estados miembros sobre la interpretación de la Convención y de otros tratados internacionales en materia de derechos humanos. La Corte también es competente para emitir opiniones relacionadas con la compatibilidad de las normas internas de los Estados miembro con los tratados internacionales.

Por lo que hace a su función jurisdiccional, la Corte Interamericana conoce de los asuntos planteados por la Comisión Interamericana, y por los estados parte, siempre que se agote el principio de definitividad, al interponer todos los medios de defensa que el Derecho interno otorgue a los afectados.

Respecto de la jurisdicción de la Corte Interamericana en los Estados miembro, la Convención refiere lo siguiente:

*Artículo 62: 1. Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión a esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.*<sup>29</sup>

Así, cuando los Estados miembros la jurisdicción de la Corte Interamericana jurisdicción, ésta podrá conocer de cualquier caso relacionado con la interpretación y con la aplicación de la Convención. Cuando la Corte Interamericana resuelva asuntos en los que se violente algún derecho humano reconocido en la Convención, por parte de algún Estado, ordenará que se restituya al lesionado en el goce de su derecho y, de ser procedente, que se repare el daño causado, con el pago de una indemnización.

Resulta conveniente destacar que desde el año 1998, México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención, de conformidad con su artículo 62.1, según se desprende de la siguiente transcripción:

*1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Cfr. Art. 64. Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>29</sup> *Ídem*.

<sup>30</sup> Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. México. Visible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/16121998.pdf> recuperado el 19 de octubre de 2015.

En el reconocimiento, México realizó dos reservas la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana: respecto de cualquier caso relacionado con extranjeros<sup>31</sup> y respecto de los casos cuyos hechos hayan acontecido con anterioridad a la fecha del reconocimiento de jurisdicción.

### 3.2.3. Control difuso de convencionalidad realizado en sede interna

Para Eduardo Ferrer Mac-Gregor:

*El 'control difuso de convencionalidad' constituye un nuevo paradigma que deben ejercer todos los jueces mexicanos. Consiste en el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sus protocolos adicionales; y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), único órgano con jurisdicción del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que interpreta de manera "última" y "definitiva" el Pacto de san José.<sup>32</sup>*

En México, el control difuso de convencionalidad se instituyó desde el año 2011, como consecuencia de la sentencia del Caso Radilla, en la que la Corte Interamericana resolvió, en su párrafo 339, lo siguiente:

*339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un Tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un "control de convencionalidad" ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esa tarea, el Poder Judicial debe tener en*

<sup>31</sup> Según lo dispone el artículo 33 constitucional, al que se refiere el decreto de reconocimiento de jurisdicción de la corte, que establece: "Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución. El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país" Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>32</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Interpretación Conforme y Control de Constitucionalidad, el Nuevo Paradigma para el Juez Mexicano. In: CARBONELL, Miguel; SALAZAR, Pedro (Coords.). **La reforma de derechos humanos: un nuevo paradigma.** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Ciudad de México, 2011. p. 340.

*cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.*<sup>33</sup>

El párrafo 339 de la sentencia establece la pauta para que los jueces de los Estados miembros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos realicen el control de convencionalidad ex officio, pues los constriñe a analizar si las normas internas respetan lo dispuesto por la Convención Americana, y en caso de contradicción les ordena inaplicar la norma general violatoria del orden convencional.

El control difuso de convencionalidad no sólo se limita a inaplicar las normas que contravengan lo dispuesto por la Convención y por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sino que también se realiza aplicando interpretación conforme, tanto en sentido amplio como en estricto, al igual que con el control difuso de constitucionalidad al que nos referimos anteriormente.

En el control difuso de convencionalidad realizado en México, el análisis o la interpretación del ordenamiento interno no sólo se realiza contrastándolo el texto de la Convención o con los demás tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México. El control de convencionalidad también se realiza analizando las Jurisprudencias de la Corte Interamericana.

Desde el año 2013, todas las Jurisprudencias de la Corte Interamericana son vinculantes para el Estado mexicano, sin importar si México fue condenado en los fallos que dieron lugar a tales criterios. La Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que refiere lo aquí mencionado lleva el rubro: *"JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."*<sup>34</sup>

Debemos destacar que con posterioridad a la anterior Jurisprudencia, el Pleno resolvió el expediente a la consulta varios 1396/2011, dando cuenta con dos nuevas

<sup>33</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Interpretación Conforme y Control de Constitucionalidad, el Nuevo Paradigma para el Juez Mexicano. In: CARBONELL, Miguel; SALAZAR, Pedro (Coords.). **La reforma de derechos humanos: un nuevo paradigma.** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Ciudad de México, 2011. p. 354.

<sup>34</sup> De conformidad con lo resuelto en la Contradicción de Tesis 293/2011: *"JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos."* *Semanario Judicial de la Federación*, 10ª Época, Pleno, viernes 25 de abril de 2014, tesis P./J. 21/2014.

sentencias de la Corte Interamericana condenatorias al Estado mexicano, que versan sobre el control de convencionalidad realizado en México, respecto de la Jurisprudencia del tribunal interamericano:

*La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No obstante, la aplicación de dicha jurisprudencia debe hacerse en términos de colaboración y no contradicción con la jurisprudencia nacional, atendiendo en todo momento al principio pro persona.<sup>35</sup>*

Tomando como base lo expuesto en el presente apartado, en relación con el expediente varios 1396/2011 y a la contradicción de tesis 293/2011, podemos desprender tres reglas básicas de ejecución del control de convencionalidad en México, realizado por interpretación conforme o por la inaplicación de la norma:

Que el control de convencionalidad ejercido con base en los tratados internacionales en materia de derechos humanos se condiciona a la Constitución mexicana. Si ésta contiene límites a los derechos humanos, prevalecerá el ordenamiento constitucional frente a la mayor amplitud que pudiera aportar un tratado internacional de la materia.

- Que el control de convencionalidad realizado con base en la Jurisprudencia y en las sentencias de la Corte Interamericana también se condiciona a lo que disponga la Constitución mexicana. Si ésta contiene límites a los derechos humanos, prevalecerá su texto frente a la mayor amplitud que pueda aportar la Jurisprudencia o los fallos del tribunal interamericano.
- Que el control de convencionalidad realizado con base en la Jurisprudencia y las sentencias de la Corte Interamericana también se condiciona a lo resuelto por la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, ya que prevalece la jurisprudencia nacional sobre la interamericana.

### **3.3. Mecanismos a cargo de organismos públicos de protección de derechos humanos**

#### *3.3.1. Recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

La Constitución mexicana establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el organismo constitucional autónomo competente para investigar hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos, cuando así lo solicite el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador

<sup>35</sup> Sentencia del expediente de la consulta varios 1396/2011, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 14 de agosto de 2015. Visible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404091&fecha=14/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404091&fecha=14/08/2015) Recuperada el 19 de octubre de 2015.

de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las legislaturas de las entidades federativas o los particulares<sup>36</sup>.

Si después de realizadas las investigaciones correspondientes, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que en un caso existió violación a los derechos humanos, emitirá una recomendación pública no vinculatoria<sup>37</sup>.

La Ley que rige a la Comisión establece que todo servidor público que no acate las recomendaciones que emita, está obligado a fundar, motivar y hacer pública su negativa<sup>38</sup>.

A diferencia de otros países, las pocas recomendaciones que ha llegado a emitir la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no son cumplidas por las autoridades mexicanas, debido a que el ombudsman mexicano no posee el peso moral que sí tienen otros organismos nacionales, como la Defensoría de los Habitantes, en Costa Rica.

### 3.3.2. *Recomendaciones realizadas por las comisiones locales de tutela de derechos humanos*

La Constitución Federal establece la siguiente obligación a todas las entidades federativas:

*Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos*<sup>39</sup>.

Así, en México existen 32 comisiones de derechos humanos, en el ámbito local. Una de ellas, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es competente para conocer sobre quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público del Distrito Federal<sup>40</sup>. Además, tiene facultad para formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades.

Al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la del Distrito Federal es competente para formular “[...] recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. Art. 102, Apartado B, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>37</sup> Cfr. Art. 6, F. III, *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.

<sup>38</sup> Cfr. Art. 46. *Ídem*.

<sup>39</sup> Art. 102, Apartado B, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>40</sup> Cfr. Art. 3. *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*.

<sup>41</sup> Art. 17. *Ídem*.

## 4. LA REALIDAD, DETRÁS DEL RÉGIMEN JURÍDICO

El régimen jurídico mexicano, que contempla un gran y basto abanico de mecanismos de tutela y protección de derechos humanos, es imperfecto. Los decretos de reforma constitucional y de promulgación de normas de tutela de los derechos humanos no se cumplen, ni se respetan como deberían.

En México, la verdadera situación de los derechos humanos no corresponde con el discurso demagógico establecido en nuestro ordenamiento, que termina siendo un catálogo normativo con buenas intenciones y poca aplicación.

A continuación, expondremos algunos datos relacionados con la realidad de los derechos humanos en México, detrás del régimen jurídico:

### 4.1. Algunas cifras: año 2014

Sólo en el año 2014<sup>42</sup>, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió 500 denuncias sobre violaciones a derechos humanos cometidas en México. Se trata del mayor número registrado en dicho año, entre los demás países del continente americano.

De la misma manera, en 2014, la Comisión Interamericana dictó seis medidas cautelares para evitar que las víctimas sufrieran daños irreparables en los casos: Ayotzinapa, Tlatlaya, desaparición de activistas, agresiones a defensores de derechos humanos, contra comunicadores y periodistas, y en el relativo a la desaparición de Daniel Ramos Alfaro, presuntamente realizada por el ejército<sup>43</sup>.

Cabe destacar que, en los últimos años, el Estado mexicano ha sido juzgado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en nueve ocasiones, por presuntas violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana<sup>44</sup>.

Por su parte, en el año 2014 se promovieron 1,042,074 juicios de amparo<sup>45</sup>. El juicio de amparo es el mecanismo icónico de tutela de derechos humanos que opera en México, desde hace más de 140 años. El amparo procede en contra de “[...] *normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos*

<sup>42</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe anual 2014*. Visible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/indice.asp> recuperado el 17 de septiembre de 2015.

<sup>43</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Medidas Cautelares 2014*. Visible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp> recuperado el 14 de octubre de 2015.

<sup>44</sup> De acuerdo a los datos publicados por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Visible en: <http://sre.gob.mx/direccion-general-de-derechos-humanos/scidh> recuperado el 17 de septiembre de 2015.

<sup>45</sup> Cfr. Consejo de la Judicatura Federal. *Anexo Estadístico 2014*. Visible en: [http://www.dgepj.cjf.gob.mx/anejos/2014/graficas/PAN\\_NAL\\_TOT\\_14.pdf](http://www.dgepj.cjf.gob.mx/anejos/2014/graficas/PAN_NAL_TOT_14.pdf) recuperado el 17 de septiembre de 2015.

*Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*<sup>46</sup>.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió un total de 8,455 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos en el año 2014. Resaltamos que la Comisión es una institución que cuesta mucho al erario público y que aporta muy poco a la tutela de los derechos humanos en México. De las 8,455 quejas sólo emitió 55 recomendaciones no vinculante,<sup>47</sup> que no compensan los \$1,416,381,046 pesos (\$108,952,388 dólares estadounidenses<sup>48</sup>) que le fueron entregados a dicho organismo en ése ejercicio fiscal, para su operación.

Además, en el año 2014 sucedieron algunos de los casos más representativos de violaciones a derechos humanos cometidos en México. Entre ellos se encuentra la masacre de 22 civiles a manos de militares en Tlatlaya<sup>49</sup>, la persecución y asesinatos a periodistas, la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, y las matanzas grupales realizadas por los narcotraficantes, por mencionar algunos.

El número 43, que corresponde con los normalistas de Ayotzinapa desaparecidos, se ve sumamente superado por las cifras oficiales de personas desaparecidas, que se contienen en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, que al 31 de diciembre de 2014 registró un total de 24,812 personas extraviadas. La estadística del Registro se concentró en 6 entidades federativas:

*El número de personas desaparecidas o no localizadas al 31 de diciembre de 2014, se distribuyó por entidades federativas como sigue: el 21.7% (5,392) se le vio por última vez en Tamaulipas; el 8.8% (2,184), en Jalisco; el 7.8% (1,947), en Nuevo León; el 7.8% (1,945), en el Estado de México; el 6.2% (1,540), en Chihuahua, y el 6.2% (1,536), en Sinaloa. La suma acumulada de las personas que al 31 de diciembre de 2014 permanecían como desaparecidas o no localizadas en estas seis entidades federativas representó el 58.6% del total nacional.<sup>50</sup>*

<sup>46</sup> Art. 1º, Ley de Amparo, México.

<sup>47</sup> Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe de actividades 2014*. Visible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anauales/2014.pdf> recuperado el 17 de septiembre de 2015.

<sup>48</sup> De acuerdo al tipo de cambio del primero de enero de 2014, visible en: [http://www.sat.gob.mx/informacion\\_fiscal/tablas\\_indicadores/Paginas/tipo\\_cambio.aspx](http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/tipo_cambio.aspx) recuperado el 17 de septiembre de 2015.

<sup>49</sup> Cfr. Animal Político. *¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?*. Visible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>

<sup>50</sup> Cfr. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. *Informe Anual 2014*. Visible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos\\_humanos/docs/Informe\\_Anual\\_2014\\_RNPED.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Informe_Anual_2014_RNPED.pdf) recuperado el 7 de octubre de 2014.

Además del problema de personas desaparecidas, podemos sumar el de la tortura. Al día de hoy existen 4,055 denuncias de tortura. De ellas, 1,207 se imputan a miembros del ejército mexicano<sup>51</sup>.

El panorama anteriormente esbozado apenas constituye una pequeña muestra del entorno de los derechos humanos en México, pero nos permite ubicar la presente cátedra en la realidad que subyace al régimen jurídico vigente: una crisis en la tutela y en el respeto por los derechos humanos.

## 4.2. Las observaciones preliminares de la visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>52</sup>

Del 28 de septiembre al 2 de octubre, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó una visita in loco<sup>53</sup>, donde pudo constatar parte de la situación de derechos humanos que enfrenta México, haciendo especial énfasis en los casos de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y violencia contra periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos.

La Comisión se reunió con autoridades de los tres poderes y de los distintos niveles de gobierno, y con representantes de las organizaciones de la sociedad civil, periodistas, académicos, víctimas, familiares de víctimas y testigos; visitando los Estados de Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Tabasco y Veracruz, así como la Ciudad de México.

La visita no sólo se realizó para dar seguimiento al Caso Ayotzinapa, sino que también se efectuó para constatar otros tantos casos de violación de derechos humanos sucedidos en los últimos años en México, que han sido investigados por la Comisión en los últimos meses.

Al concluir la visita, los miembros de la Comisión Interamericana emitieron una serie de observaciones previas, en las que:

*La Comisión Interamericana constató en terreno la grave crisis de derechos humanos que vive México, caracterizada por una situación extrema de inseguridad y violencia;*

<sup>51</sup> De acuerdo con los datos presentados por distintas organizaciones de la sociedad civil. *Carta al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Visible en: [http://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/150929-Carta\\_Zeid4.pdf](http://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/150929-Carta_Zeid4.pdf) recuperado el 6 de octubre de 2015.

<sup>52</sup> Para conocer las observaciones preliminares de la visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos visitar el sitio de la Organización de Estados Americanos en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp> recuperado el 7 de octubre de 2015.

<sup>53</sup> *"La delegación estuvo conformada por la Presidenta de la CIDH, Rose-Marie Belle Antoine; el Primer Vicepresidente, James Cavallaro; el Comisionado Felipe González y las Comisionadas Tracy Robinson y Rosa María Ortiz. Asimismo, integraron la delegación el Secretario Ejecutivo, Emilio Alvarez Icaza Longoria; la Secretaria Ejecutiva Adjunta, Elizabeth Abi-Mershed; el Relator Especial para la Libertad de Expresión, Edison Lanza; las y los especialistas en derechos humanos de la Secretaría Ejecutiva, Débora Benchoam, Álvaro Botero, Sofía Galván, Fiorella Melzi, Efrén Olivares, Viviana Ordoñez y Tania Reneaum, los y las especialistas en prensa y comunicación, Federico Blanco, Andrea Ramírez Rentería y María Isabel Rivero; y la especialista en documentos, Gloria Hansen."* Ídem.

*graves violaciones, en especial desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares [...].*<sup>54</sup>

Como consecuencia de lo anterior, la Comisión emitió 22 recomendaciones al Estado mexicano, entre las que se encuentran: el retiro gradual del ejército en la seguridad pública, la eliminación de la figura del arraigo, la adopción de una ley nacional sobre desaparición forzada y tortura, el establecimiento de mecanismos de búsqueda inmediata ante los desaparecidos, y asumir la responsabilidad histórica del Estado mexicano sobre las graves violaciones a los derechos humanos realizadas en el país.

### **4.3. La postura del gobierno ante las observaciones preliminares de la Comisión**

La respuesta del gobierno federal se hizo pública en voz del Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Roberto Campa Cifrián<sup>55</sup>, quien mencionó que el asunto Ayotzinapa, no es un asunto generalizado, sino que es un caso absolutamente extraordinario:

*A todas luces, el caso Ayotzinapa es una situación extraordinaria; nos parece que no hay posibilidad de compararla con ninguna otra en el país y mucho menos de plantear que esta es la situación generalizada.*<sup>56</sup>

Respecto del caso Ayotzinapa, compartimos lo manifestado por el Subsecretario Campa. Se trata de un caso extraordinario, pero no de un caso extraordinario aislado, sino de uno de tantos casos extraordinarios ocurridos en México, que en su conjunto computan las más de 26,000 personas desaparecidas que a la fecha existen.

El Subsecretario también sostuvo, respecto de las observaciones previas de la Comisión Interamericana, que al tratarse de un documento realizado en una visita de cinco días, no refleja la situación general del país. Lo que el funcionario público no consideró es que la visita, que en efecto duró cinco días, se desarrolló a consecuencia de las investigaciones que la propia Comisión ha efectuado durante meses.

En el mismo sentido que el portavoz del gobierno federal, se pronunció el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (el ombudsman mexicano),

---

<sup>54</sup> *Ídem.*

<sup>55</sup> *Cfr.* La Jornada. *Grave crisis de derechos en México: CIDH; el gobierno refuta conclusión.* Visible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/03/politica/005n1pol> recuperado el 7 de octubre de 2015.

<sup>56</sup> *Ídem.*

Luis Raúl González, al precisar que “[...] en México sí hay una crisis de derechos humanos, pero sólo en algunas regiones del país [...]”<sup>57</sup>.

Otras figuras públicas que compartieron la postura del gobierno federal, en relación al informe de la Comisión Interamericana, fueron Manlio Fabio Beltrones, dirigente del Partido Revolucionario Institucional, quien sostuvo que “[...] no es posible que en cuatro días, cinco días, darse cuenta de una realidad. Creo que a la Comisión le han platicado una realidad, pero no ha visto la verdad [...]”<sup>58</sup>, y el Presidente de la Cámara de Senadores, Roberto Gil Zuarth, quien afirmó que “México no es iguala”<sup>59</sup>.

#### 4.4. La visita a México, realizada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>60</sup>

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, visitó México del 5 al 7 de octubre. Durante su visita, se reunió autoridades del Estado mexicano, incluyendo al Presidente de la República, a algunos Secretarios de Estado, al Presidente de la Suprema Corte, y a la Procuradora General de la República, entre otras.

En el marco de la visita del Alto Comisionado, distintas organizaciones de la sociedad civil redactaron una carta en la que hicieron de su conocimiento la postura del Estado mexicano frente a la situación del país en materia de derechos humanos, exhortándolo a que asumiera una posición proactiva frente al Estado mexicano, fortaleciendo las labores de su oficina en el país, haciendo pronunciamientos públicos frente a la realidad, brindando apoyo al Estado mexicano para establecer una comisión internacional contra la impunidad de violaciones graves a derechos humanos, entre otros exhortos.<sup>61</sup>

En el documento antes mencionado, las organizaciones de la sociedad civil también manifestaron al Alto Comisionado:

<sup>57</sup> Periódico Universal. *México sí tiene crisis de DH pero en algunas zonas: CNDH*. Visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/10/5/mexico-si-tiene-crisis-de-dh-pero-en-algunas-zonas-cndh> recuperado el 7 de octubre de 2015.

<sup>58</sup> Periódico Excélsior. *‘La CIDH no ha visto la verdad’: Manlio Fabio Beltrones*. Visible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/10/04/1049125> recuperado el 7 de octubre de 2015.

<sup>59</sup> Aristegui Noticias. *‘México no es iguala’, dice Gil Zuarth a la CIDH*. Visible en: <http://aristeguinoticias.com/0510/mexico/mexico-no-es-igual-a-dice-gil-zuarth-a-la-cidh/> recuperado el 7 de octubre de 2015.

<sup>60</sup> Cfr. *Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, con motivo de su visita a México*. Visible en: [http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265) recuperada el 15 de octubre de 2015.

<sup>61</sup> Cfr. *Carta al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Visible en: [http://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/150929-Carta\\_Zeid4.pdf](http://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/150929-Carta_Zeid4.pdf) recuperado el 6 de octubre de 2015.

*Asimismo, y con la esperanza que su visita a México sea todo un éxito, nos permitimos hacerle llegar información con relación a la alarmante situación que enfrentan las y los defensores de derechos humanos, así como las y los periodistas, la falta de independencia judicial en el proceso de designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las violaciones a normas internacionales por el Código de Justicia Militar reformado, así como la violación al derecho a la consulta previa y la criminalización de la defensa del territorio de los pueblos indígenas frente a megaproyectos de inversión e infraestructura.<sup>62</sup>*

Al concluir su visita, el Alto Comisionado pudo constatar que al margen de los avances que ha tenido el ordenamiento jurídico en la tutela de tales derechos, relativos a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, del año 2011, a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y a la Ley General de Víctimas, por mencionar algunos, existe una crisis en la defensa y en el respeto de tales derechos.

Aunado a lo anterior, en la misma declaración, el Alto Comisionado mencionó que:

*Muchos de los problemas señalados por mi predecesora hace cuatro años siguen siendo temas de preocupación, y muchas de las personas con las que he hablado ilustraron una imagen muy desalentadora – y consistente – de una sociedad afligida por los altos niveles de inseguridad, de desapariciones y de asesinatos, el continuo acoso a personas defensoras de los derechos humanos y periodistas, la violencia contra las mujeres y los terribles abusos hacia migrantes y refugiados que transitan por el país en su camino a Estados Unidos.<sup>63</sup>*

Después de realizar distintos pronunciamientos sobre Ayotzinapa, Tlatlaya y respecto de las matanzas a periodistas, el Alto Comisionado realizó cuatro recomendaciones preliminares al Estado mexicano. Las recomendaciones consistieron en fortalecer las procuradurías en el país y la capacidad de la policía para ejercer sus funciones, adoptar un cronograma para que el ejército abandone las funciones de seguridad pública, e implementar las recomendaciones realizadas por el grupo de expertos independientes, en el caso Ayotzinapa.

Finalmente, resulta conveniente precisar que el Alto Comisionado apoyó las observaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su

<sup>62</sup> *Ídem.*

<sup>63</sup> *Cfr. Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México. Visible en: [http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265) recuperada el 15 de octubre de 2015.*

visita in loco, al referir que “[...] sí respaldo por completo sus hallazgos, que coinciden en gran parte con las opiniones de mi Oficina y de varios expertos y órganos internacionales de derechos humanos de la ONU que recientemente han visitado o informado sobre la situación en México [...]”<sup>64</sup>

## 5. A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL RETO IMPOSTERGABLE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

El Estado mexicano se enfrenta a un reto impostergable: respetar, tutelar y garantizar los derechos humanos. Pero, ¿el reto será de carácter jurídico, político o social?

Sostenemos que el reto de los derechos humanos en México no consiste en reformar el régimen jurídico vigente. Nuestro ordenamiento jurídico reconoce una gran variedad de mecanismos de tutela de derechos humanos, que competen a todas las autoridades y a todos los funcionarios públicos del país, que les obligan (al menos en el mandato normativo) a respetar los derechos inherentes al ser humano, en todo momento y en toda actuación estatal.

Entonces, ¿dónde radica el problema?, ¿por qué existe en México una crisis de derechos humanos, si posee un ordenamiento jurídico digno de encomio?

Transitar de los decretos a la realidad es un trabajo que no culmina con la expedición de una reforma constitucional, ni con la creación de organismos especializados, ni mucho menos con la expedición de simples criterios jurisprudenciales. Todo ello es un simple discurso demagógico o letra muerta, si no es aplicado.

Pareciera que el problema es de carácter político. Autoridades corruptas, incompetentes e ineficaces, incapaces de tomarse en serio a los derechos humanos y al ordenamiento jurídico, han provocado (en gran parte) la falta de implementación de las reformas jurídicas y la ejecución de los mecanismos de tutela.

La negación o la relativización de la crisis de derechos humanos en México, por parte del Estado, como si no existiera o como si se tratara de una conspiración de los organismos internacionales, sólo demuestra el poco respeto que tiene el gobierno mexicano frente a sus ciudadanos y frente a las instancias internacionales en la materia.

Pero el problema no radica sólo en el gobierno. La sociedad mexicana también necesita transitar de un conformismo a un activismo, para que deje de resignarse con lo que le proporciona el gobierno, que luche contra la injusticia y que reclame de todos el respeto de sus derechos naturales.

Aquí radica el reto impostergable de los derechos humanos: en un gobierno responsable que se tome en serio los mandatos que la Constitución y los tratados de la materia le imponen, que utilice la fuerza para respetar tales derechos humanos (y no

<sup>64</sup> *Idem.*

para violentarlos), que se acompañe de una sociedad mexicana proactiva, con la que fije un solo objetivo en el que verdaderamente se tutelen los derechos inherentes al ser humano, en México.

## 6. REFERENCIAS

CASTAÑEDA, Mireya. **La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México**. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.

COSSÍO DÍAZ, José R; MEJÍA GARZA, Raúl; ROJAS ZAMUDIO, Laura P. **El caso radilla estudios y documentos**. Ciudad de México: Porrúa, 2012.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Interpretación Conforme y Control de Constitucionalidad, el Nuevo Paradigma para el Juez Mexicano. In: CARBONELL, Miguel; SALAZAR, Pedro (Coords.). **La reforma de derechos humanos: un nuevo paradigma**. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Ciudad de México, 2011.

SALAZAR MUÑOZ, Rodrigo. Algunas Consideraciones sobre la Declaratoria General de Inconstitucionalidad. **Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad la Salle**, Ciudad de México, vol. 11, n. 22, p. 97-116, ene. 2014.